

Zaštita tržišnog natjecanja i poticanje razvoja određenih gospodarskih sektora

Učinkovita gospodarska politika nastoji pomiriti mjere zaštite tržišnog natjecanja i mjere poticanja razvoja određenih gospodarskih sektora.

U sljedećem članku autorica iznosi iskustva nekih zemalja koje svojim gospodarskim politikama nastoje uskladiti ove naizgled suprotne ciljeve.

1. UVOD

Koherencija između pojedinih politika u okviru ukupne gospodarske politike određene zemlje te usklađeno djelovanje nositelja tih politika (vlade, državnih tijela, tržišnih regulatora, itd.) vrlo je važna zadaća i preduvjet za vođenje efikasne gospodarske politike ali i test sposobnosti vlade svake zemlje da utvrdi, a potom i ostvari ciljeve gospodarskog rasta i razvitka nacionalnog gospodarstva. Pritom, kao što to pokazuju iskustva mnogih razvijenih zemalja tijekom njihova razvitka, neizbježni su sukobi i preklapanja interesa i instrumenata provedbe pojedinih politika. Zato pri oblikovanju ciljeva i utvrđivanju instrumenata pojedinih sektorskih politika, a osobito u postupku njihove provedbe, treba ulagati napore i poduzimati odgovarajuće mjere u cilju postizanja željene koherencije, ili ako to nije uvijek moguće, smanjivanja na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka koji proizlaze iz različitosti pojedinih sektorskih politika. Kao što to pokazuju svjetska iskustva, niti za jednu vladu nije lako i jednostavno nositi se s tim pitanjima, odnosno odabrati prioritete.

Ovaj rad ograničit će se na pitanje, je li moguće postići koherenciju između politike tržišnog natjecanja (politike konkurencije) i drugih politika, osobito sektorskih, koje potiču rast i razvoj instrumentima selektivne prirode. Naime, pravo i politika tržišnog natjecanja, kako to pokazuju primjeri velikog broja

zemalja, često se isprepliću s drugim vladinim politikama, bilo da su s nekom od tih politika komplementarni, bilo da su izravno ili neizravno s njima u sukobu. Na područjima kao što su privatizacija, vanjskotrgovinska politika, politika ulaganja ili politika regionalnog razvitka, razmjerno često, osobito u manje razvijenim zemljama dolazi do nesporazuma, pa i sukoba s ciljevima i instrumentima provedbe politike tržišnog natjecanja.

Međutim, najčešće se u ekonomskim krugovima vode rasprave o dihotomiji između ciljeva politike tržišnog natjecanja i ciljeva industrijske politike. Naime, često se postavlja pitanje kojoj od tih dviju politika dati prednost u određenom trenutku gospodarskog razvitka, osobito kada se vlade nalaze pred zadatkom da osiguraju punu slobodu tržišnog natjecanja na domaćem tržištu te da istodobno povećaju udio svog gospodarstva na međunarodnom tržištu. Potonji cilj, mišljenje je mnogih, najjednostavnije je ostvariti primjenom poticajnih mjera, uglavnom selektivne prirode, koje će omogućiti gospodarstvenicima, osobito "nacionalnim šampionima" - jakim domaćim kompanijama, koje ispunjavaju gotovo sve uvjete da postanu globalni ili barem regionalni "igrači" i nosioci razvitka nacionalnog gospodarstva, da to i ostvare.

Odgovor na postavljeno pitanje podrazumijeva nalaženje optimalnog rješenja između postizanja konkurentnosti, napretka i efikasnosti nacionalnog gospodarstva u cjelini i pojedinih njegovih sektora, uz istodobno očuvanje i zaštitu interesa potrošača, ali i svih ostalih poduzetnika odnosno osiguranja dje-

Stajališta i mišljenja izražena u ovom članku osobni su stavovi autora članka, a ne Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja.

lotvornog tržišnog natjecanja, s pravilima koja jednako vrijede za sve.

Iskustva pojedinih zemalja, instrumenti i rješenja koje koriste vlade tih zemalja su različiti, i još uvijek vrlo daleko od postizanja bilo kakvog napretka na globalnoj razini oko postizanja minimuma konsenzusa oko možebitnih zajedničkih ciljeva ili prioriteta. O tome najrječitije svjedoči sporost odnosno nemogućnost postizanja dogovora, prije svega među najrazvijenijim zemljama i zemljama u razvoju, čak i o početku pregovora unutar Svjetske trgovinske organizacije (WTO-a) o uključivanju područja konkurencije u multilateralne pregovore u okviru ove Organizacije.

Naime, prvi put se pitanje uključivanja područja tržišnog natjecanja u pravila WTO-a pojavilo već na Prvoj konferenciji ove organizacije 1996. godine, koja je održana u Singapuru. Kako radi otpora zemalja u razvoju i najmanje razvijenih zemalja u godinama koje su naslijedile nije ostvaren nikakav pomak i iskorak prema početku pregovora, na prijedlog najrazvijenije zemlje ovo pitanje ponovno je uključeno u Deklaraciju četvrte ministarske konferencije WTO-a u Dohi 2001. godine.

Međutim, ni to nije donijelo napredak, a otvaranje ovog pitanja na petoj Ministarskoj konferenciji u Cancunu (Meksiko) 2003. godine, bilo je izravan povod i jedan od razloga neuspjeha ove konferencije.

2. INDUSTRIJSKA POLITIKA I POLITIKA TRŽIŠNOG NATJECANJA

Industrijsku politiku, u najširem smislu, definiramo kao skup mjera čiji je cilj poticanje industrijskog razvitka nacionalnog gospodarstva. U užem smislu i sukladno tradicionalnom shvaćanju, to je politika kojoj je cilj povećati ekonomsko blagostanje zemlje putem državnih intervencija u alokaciju resursa specifičnih industrijskih sektora. Takvim intervencijama i odobravanjem pomoći isključivo određenim, izabranim sektorima u svrhu njihove konsolidacije ili rasta, državna tijela bitno utječu na stvaranje tržišnih pobjednika (lidera) te promiču posebne interese tih pobjednika.

Poseban status odnosno promicanje interesa pojedinih industrijskih sektora u odnosu na ostale najčešće se opravdava ciljem postizanja ekonomije obujma, povećanja efikasnosti određenih sektora, jačanjem njihove izvozne sposobnosti i konkurentnosti te osiguranjem povoljnih uvjeta za razvitak istraživačko-razvojnih (R&D) programa i projekata.

Na duži rok, industrijska politika pomaže razvitku gospodarstva u cjelini ili bi barem trebala ostvariti takve učinke. Međutim, industrijska politika koja je usmjerena na poticanje razvoja određenih sektora, ili čak poduzetnika, najčešće nije kompatibilna s ci-

ljevima i sadržajem politike tržišnog natjecanja. Naime, za razliku od industrijske politike, politika tržišnog natjecanja podrazumijeva mjere koje su izravno usmjerene na ponašanje svih poduzetnika i industrijsku strukturu u cjelini, bez izuzetka. Pritom, predmet njenog interesa je osobito ponašanje i djelovanje onih subjekata koji imaju značajnu tržišnu snagu i vladajući položaj na tržištu.

Među stručnjacima postoji gotovo opći konsenzus da je temeljni cilj politike tržišnog natjecanja zaštita i očuvanje konkurencije kao najoptimalnijeg instrumenta osiguranja učinkovite alokacije resursa čime se postižu najbolji tržišni učinci. To rezultira nižim cijenama proizvoda i usluga, njihovom većom kvalitetom, povećanim mogućnostima izbora za potrošače, stalnim jačanjem kreativnosti i inovativnosti, itd.

S obzirom na to, politika tržišnog natjecanja je univerzalnija od industrijske politike, njezin je cilj zaštita ukupnih procesa konkurencije i svih sudionika na tržištu, a ne samo "izabranih" sektora i određenih subjekata. Stoga, za razliku od industrijske politike koja teži ostvarenju ekonomske efikasnosti per se, politika tržišnog natjecanja teži ostvariti tu efikasnost transparentnije u korist svih, potičući tržišno natjecanje u cjelini.

U pravilu, industrijska politika dolazi u sukob s politikom tržišnog natjecanja osobito kada i ako vlada određene zemlje poduzima mjere kojima namjerava zaštititi, tzv. "mladu industriju" i/ili očuvati "strateške" industrije, ili privremeno zaštititi "industrije u zalazu" od inozemne konkurencije. Takvom industrijskom politikom mogu se postići određeni rezultati, osobito u kraćem roku, u konsolidaciji domaćih tvrtki, jer se istovremeno reducira konkurencija na domaćem tržištu i stvara prepreka pristupu tržištu inozemnim tvrtkama u njihovoj namjeri ulaska na tržište jer jednaka pravila ne vrijede za sve tržišne subjekte.

U spomenutim slučajevima se u provedbi politike tržišnog natjecanja pred njene nositelje postavlja zahtjev za osiguranjem veće fleksibilnosti za domaće tvrtke, naročito putem toleriranja posebnih izuzeća (izvoznih kartela, sporazuma na koje se primjenjuju izuzeća od opće-usvojenih pravila intelektualnog vlasništva, davanja posebnih pogodnosti državnim poduzećima i pojedinim industrijskim sektorima, itd.), te primjene izuzeća od općih pravila konkurencije za određene sektore ili poduzetnike, koja se opravdavaju "nacionalnim" ili "javnim" interesom bez obzira na negativne učinke koje to može imati na konkurenciju općenito, ostale poduzetnike i potrošače.

Međutim, područje koje je posebno osjetljivo i vrlo često izvor sukoba između nositelja politike tržišnog natjecanja i nositelja ekonomske politike je

područje spajanja i preuzimanja (M&As), odnosno koncentracija poduzetnika. U velikom broju zemalja, osobito manje razvijenih, u kojima tržišno natjecanje nema dugu tradiciju i u kojima su tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, čak i uz određenu institucionalnu i organizacijsku neovisnost, nedovoljno samostalna i snažna, vlade koristeći argumente "nacionalnog interesa", često prihvaćaju i provode politiku koja za cilj ima udovoljiti interesima "nacionalnih šampiona", a interese ostalih podređuje njihovim, što vrlo često otežava provedbu politike tržišnog natjecanja.

Do pojave "nacionalnih šampiona" dolazi unutar-njim rastom kompanija, i osobito, jačanjem globalizacijskih pritisaka, upravo kroz procese spajanja i preuzimanja. Stoga, dok poticanje "nacionalnih šampiona" može biti u skladu s industrijskom politikom, proces kojim se osigurava njihov rast i dominacija (kroz spajanja i preuzimanja), kao i tržišno ponašanje tih šampiona mora biti predmetom regulacije politike zaštite tržišnog natjecanja. Ako to nije slučaj, tada može nastati sukob između propisa koji uređuju tržišno natjecanje i ciljeva te provedbenih instrumenata industrijske politike, što u slučaju prvoga od potonjih ima za posljedicu monopolizaciju tržišta.

Pristalice teorije "nacionalnih šampiona" drže da politika tržišnog natjecanja ne bi trebala brinuti radi pojava tvrtki koje imaju vladajući položaj na tržištu ili spajanja koja će rezultirati nastankom tvrtki s velikim udjelima na domaćem tržištu, sve dok one na taj način stvaraju uvjete za uspjeh na svjetskom tržištu.

Njihovi argumenti daju prioritet industrijskoj politici jer ona omogućuje razvitak ekonomije obujma, rast međunarodne konkurentnosti te pridonosi ujedinjavanju snaga na stvaranju zajedničkih istraživačko-razvojnih programa i projekata.

S druge pak strane, protivnici ovakvog stava, ističu da poticanje takvih tvrtki (s vladajućim položajem) može stvoriti ozbiljne prepreke nastajanju i razvitku drugih tržišnih takmaca i konkurenciju općenito, ali i još pogubnije posljedice ima za potrošače, pa ih stoga treba stalno nadzirati i pratiti njihovo ponašanje, a u cilju osiguranja učinkovite tržišne utakmice.

3. ISKUSTVA I POLITIKE U IZABRANIM ZEMLJAMA

3.1. SAD - zemlja koja potiče konkurenciju

Tradicionalno, u SAD tijela nadležna za tržišno natjecanje (Federalne trgovinske komisije, Ministarstvo pravosuđa i sudovi), nisu izloženi utjecaju ili političkom pritisku da prilikom utvrđivanja ciljeva i njezne provedbe, politiku tržišnog natjecanja podrede ciljevima industrijske politike. Stoga, središnje mjesto američkog zakonodavstva s područja tržišnog natjecanja zauzima očuvanje tržišta bez dominacije, na

kojem su svi poduzetnici, bez izuzetaka, prisiljeni natjecati se (konkurirati jedni drugima) i ponuditi nove ili savršenije proizvode po cijenama koje će biti sve prihvatljivije potrošačima.

Tako su SAD, slijedeći već rano zakonodavstvo s područja tržišnog natjecanja, u dijelu koji se odnosi na spajanja i preuzimanja, provodile vrlo oštru i strogu politiku, često ne dopuštajući čak ni spajanja niti preuzimanja u malim i srednjim tvrtkama.

Danas, s rastućim izazovima domaćoj konkurenciji, koji su posljedica globalizacijskih procesa, i u SAD-u postaju sve zabrinutiji i zaokupljeniji time kako zaštititi ili omogućiti domaćim tvrtkama da se efikasno natječu na američkom i globalnom tržištu, što se smatra legitimnim ciljem u funkciji jačanja američkog gospodarstva. Stoga vladine institucije često i vrlo otvoreno ističu da neće onemogućavati spajanja koja rezultiraju povećanjem efikasnosti koje bi bilo teško postići bez tih spajanja, ako je to povećanje efikasnosti postignuto na način da nadvlada moguće štete po potrošače. Istovremeno, što su veće opasnosti od učinka spajanja na tržišno natjecanje u cjelini, to veće i prepoznatljivije moraju biti koristi tih spajanja kako bi se na minimalnu mjeru svele moguće opasnosti i negativni učinci.

Međutim, u SAD-u zahtjevi za promicanjem politike efikasnosti po svaku cijenu, još uvijek nisu prepoznati kao apsolutna obrana za, po drugim kriterijima utvrđena, nezakonita spajanja, tj. spajanja koja rezultiraju jačanjem vladajućeg položaja. Ti zahtjevi još uvijek predstavljaju samo jedan od elemenata koji, pod određenim uvjetima, može biti uzet u obzir pri utvrđivanju neto kompetitivnih učinaka određenih spajanja i preuzimanja.

S obzirom na takvu politiku, u stručnoj javnosti prevladava mišljenje prema kojem se politika tržišnog natjecanja poistovjećuje s industrijskom politikom u SAD. Određena izuzeća, međutim, ipak su prisutna, a odnose se na izvozne kartele, R&D konzorcije i potpore poljoprivredi. Istovremeno, i neka velika spajanja odobrena su od tijela nadležnih za tržišno natjecanje (npr. G.E. - Honeywell, Boeing-McDonnell Douglas, telekomunikacijski sektor), unatoč tome što su njima omogućene visoke koncentracije na određenim tržištima. Stoga bi se ipak moglo ustvrditi da i SAD, ovisno o konkretnoj situaciji i potrebama jačanja konkurentnosti svoje industrije, ponekad potiče koncept "nacionalnih šampiona", a da tu politiku javno ne deklarira.

U ocjeni razloga zbog kojih SAD daleko više od većine ostalih razvijenih zemalja svoju gospodarsku politiku temelji na poticanju konkurencije treba imati u vidu još jedan bitan element, a koji se odnosi na veličinu tržišta. Naime, veličina američkog tržišta i njegova kupovna odnosno apsorpcijska snaga do-

puštaju nastajanje i opstanak velikog broja tvrtki, koje se natječu na istim tržištima, koristeći prednosti veličine američkog tržišta, što ne mogu tvrtke koje posluju na malim nacionalnim tržištima. Na taj način SAD može održati međunarodnu konkurentnost svojih tvrtki, a da niti ne potiče specifične "nacionalne šampione".

3.2. Japan - ciljevi industrijske politike prioritet u odnosu na politiku zaštite tržišnog natjecanja

Nakon II. svjetskog rata u Japanu su postavljeni temelji politike tržišnog natjecanja po uzoru na politiku konkurencije u SAD. Kada su se Amerikanci povukli iz Japana volja za dosljednom provedbom zakonodavstva s područja tržišnog natjecanja bitno je oslabljena i podređena potrebama industrijske politike. U okviru struktura japanske vlade dominantnu ulogu preuzelo je Ministarstvo međunarodne trgovine i industrije (MITI).

Japanska vlada zauzela je vrlo pragmatičan pristup provedbi zakonodavstva s područja tržišnog natjecanja, na način da je prednost dala ciljevima industrijskog razvitka i sustizanja SAD i Europe. Pri tome su postavljeni prioriteti i ciljevi te politike: **razvitak ekonomije obujma, povećanje efikasnosti i proizvodnosti japanske industrije, osiguranje uvjeta za optimalnu uporabu ograničenih prirodnih resursa, povećanje međunarodne konkurentnosti, stabilnost cijena te postizanje ekonomske sigurnosti i stabilnosti.**

Polazeći od spomenutih ciljeva i zahtjeva usmjerenih prema japanskim kompanijama kao nositeljima tehnološkog rasta i napretka, od kojih se očekuje da se efikasno i uspješno natječu sa svojim zapadnim konkurentima, japanska vlada je poticala spajanja među vodećim tvrtkama u ključnim industrijskim sektorima. Stoga je u Japanu **industrijska politika u korist stvaranja "nacionalnih šampiona"** imala uvijek prednost pred politikom tržišnog natjecanja.

3.3. Kriterij "nacionalnog interesa"

Pored spomenuta dva, gotovo oprečna pristupa, praksa razvijenih zemalja poznaje uključivanje koncepta "nacionalnog" ili "javnog" interesa u politiku i zakonodavstvo tržišnog natjecanja. To daje prostor za "fleksibilnu" primjenu te politike, u prvom redu u odnosu na prioritete i ciljeve industrijske politike.

Primjerice, u **Velikoj Britaniji**, sve do donošenja novijih propisa kojima je izvršena reforma politike tržišnog natjecanja, argumenti u prilog poticanja "nacionalnih šampiona", posebno u brzorastućim sektorima gospodarstva te hi-tech sektoru, zauzimali su značajno mjesto pri donošenju odluka vezanih uz

spajanja i preuzimanja. U odgovarajućim propisima koji su se odnosili na monopole i spajanja (Fair Trading Act iz 1973. godine), tijelo nadležno za provedbu politike tržišnog natjecanja bilo je dužno voditi računa i o "javnom interesu" u ocjeni slučajeva monopola odnosno spajanja i preuzimanja. Naime, tim je zakonom definicija pojma "javnog interesa" bila dovoljno široko postavljena da je omogućavala promoviranje interesa domaćih tvrtki u odnosu na inozemnu konkurenciju. Nakon reforme u zakonodavstvu, krajem sedamdesetih godina prošlog stoljeća izuzeća od opće primjene jednakih pravila za sve poduzetnike odnose se samo na područja i pitanja nacionalne sigurnosti. **Od tada, temeljni pristup prilikom donošenja odluka koje se odnose na spajanja i preuzimanja daje prednost ciljevima i razlozima politike tržišnog natjecanja.** Međutim, u nekoliko slučajeva u kojima je dozvoljeno domaćim tvrtkama da jačaju međunarodnu konkurentnost pokazana je spremnost i za uvažavanjem specifičnih interesa domaće industrije.

Možda je najpoznatiji takav slučaj iz 1987. godine, a odnosi se na spajanje British Airways i British Caledonie, koje je odobreno, uz određene uvjete, a radi povećanja konkurentnosti na međunarodnom tržištu.

Iako je njemačko nacionalno zakonodavstvo s područja tržišnog natjecanja nastajalo pod velikim utjecajem američkog, nakon II. svjetskog rata, ono ipak nije u potpunosti slijedilo američka postignuća. Tako primjerice, **njemačko ministarstvo gospodarstva još i danas ima mogućnost interveniranja i uklanjanja odluka antimonopolskih tijela.** To se odnosi i na spajanja, koje je nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja zabranilo, ako se ocijeni da su anti-kompetitivni učinci tih spajanja manji od koristi koju donose gospodarstvu u cjelini ili ako to opravdava javni interes.

Bez obzira na činjenicu da se spomenute ministarske ovlasti koriste vrlo rijetko i krajnje promišljeno i odgovorno, te da su one ograničenog dometa radi ovlasti Europske komisije, stručnjaci ipak takvo zakonsko rješenje smatraju načinom da se ostave "otvorena vrata" interesima industrijske politike odnosno dominacija te politike nad politikom tržišnog natjecanja, ukoliko se za tim ukaže potreba.

Slične primjere možemo naći i u:

- **Kanadi** u kojoj je izmjenama zakonodavstva iz 1986. godine uključena odredba u skladu s kojom čak i anti-kompetitivno spajanje može biti odobreno ako se može dokazati da ono pridonosi povećanju efikasnosti i međunarodnoj konkurentnosti;
- **Australiji** u kojoj tijelo nadležno za provedbu politike tržišnog natjecanja može odobriti spajanja

i preuzimanja polazeći od "javnog interesa", a radi povećanja efikasnosti, osobito ako se njima povećava međunarodna konkurentnost, postizu racionalizacije u industriji koje rezultiraju efikasnijom alokacijom resursa i manjim jediničnim troškovima.

Zaključno, u većini zemalja razvijenog tržišnog gospodarstva, mogućnosti utjecaja vladinih politika u provedbi politike tržišnog natjecanja u dijelu koji se odnosi na spajanja i preuzimanja, ograničene su na područje "nacionalnog interesa", i to samo na pitanja nacionalne sigurnosti. Međutim, u nekim visoko razvijenim zemljama poput Japana, Kanade i Australije, Novog Zelanda argument "nacionalnih šampiona" još uvijek ima određenog utjecaja na provedbu politike tržišnog natjecanja.

3.4. Politika tržišnog natjecanja i industrijska politika u EU

U skladu s Ugovorom o osnivanju Europskih zajednica, tržišno natjecanje u Europskoj uniji obuhvaća politiku tržišnog natjecanja u užem smislu (antitrust) i kontrolu državnih potpora odnosno sustav pravila i postupaka za suzbijanje djelovanja protivnih tržišnom natjecanju od strane poduzetnika (ograničavajući sporazumi, zlouporabe vladajućeg položaja, itd.), kao i mjere kojima se sprječavaju vlade zemalja članica u davanju državnih potpora koje narušavaju tržišno natjecanje na jedinstvenom unutarnjem tržištu.

Politika tržišnog natjecanja uključena je u područje interesa Unije, u skladu sa člankom 3. Ugovora o osnivanju 1958. godine, kao dio politike čiji je cilj stvaranje ekonomske integracije između zemalja članica. Takvu je ekonomsku integraciju bilo moguće ostvariti jačanjem unutarnjeg tržišta kao ključnog elementa zajedničkog tržišta na način da se postupno uklone sve prepreke koje stoje na putu trgovini i gospodarskoj suradnji među zemljama članicama.

S obzirom na to, politika tržišnog natjecanja jedan je od ključnih instrumenata stvaranja jedinstvenog unutarnjeg tržišta. Spomenuta uloga te politike razlikuje i čini jedinstvenim pravo i politiku konkurencije EU u odnosu na pravo i politiku tržišnog natjecanja u bilo kojoj drugoj zemlji, uključivo i u zemljama članicama. Naime, pravo i politika tržišnog natjecanja EU podređeni su dvama ciljevima: zaštititi konkurencije među poduzetnicima, kao što je to i u drugim zemljama s tržišnim gospodarstvom, ali i drugom, još zahtjevnijem cilju: stvaranju jedinstvenog europskog tržišta.

Usporedo s razvitkom i napretkom Unije, pokazalo se da je politika tržišnog natjecanja u tom raz-

voju imala ključnu ulogu te da je bitno utjecala i na oblikovanje industrijske politike. Primjerice, u Izvješću EK o politici konkurencije iz 1993. godine, između ostalog, razmatra se i odnos politike konkurencije i industrijske politike: "Politika konkurencije ima središnju ulogu u strategiji Unije u postizanju i oporavku gospodarskog rasta i zaposlenosti na duži rok. Prioriteti koje je postavila Komisija u odnosu na konkurenciju, u velikoj su mjeri određeni doprinosom koji politika konkurencije može imati na ostvarivanje ciljeva kao što su rast i povećanje konkurentnosti i zaposlenosti. Konkurencija potiče efikasnu alokaciju resursa, istraživanje i razvoj, inovacije i investicije. Ona je mehanizam kojim se resursi i radna mjesta preusmjeravaju prema rastućim sektorima, a odmiču od onih čija je budućnost upitna. Važnost ove, tradicionalne uloge tržišnog natjecanja osnažena je posljednjih godina na dva načina. Prvo, njenom već dokazanom ulogom u stvaranju jedinstvenog tržišta koje otvara nova radna mjesta, potiče rast i konkurentnost. Drugo, konkurencija ima središnje mjesto u industrijskoj politici Unije." I u godišnjim izvješćima koja su slijedila nakon citiranog, središnje mjesto zauzima i analiza odnosa između politike konkurencije i drugih, sektorskih politika, osobito industrijske politike. U XXVIII. Izvješću poseban se dio odnosi na ulogu monetarne unije na tržišno natjecanje, čije stvaranje će utjecati na to da će se "neke tvrtke neizbježno suočiti s teškoćama radi povećane konkurencije. Slijedom toga, države članice bit će izložene pritisku da zaštite te tvrtke putem državnih potpora, konkretnije, pomoći da opstanu odnosno da se restrukturiraju. Takva pomoć može dovesti do ozbiljnog narušavanja tržišnog natjecanja, a na štetu konkurentnijih i efikasnijih tvrtki. Politika konkurencije stoga treba paziti na to da se uvođenjem EUR-a osigura dobrobit za potrošače. I Komisija, kao i nacionalna tijela zadužena za politiku konkurencije imaju važnu ulogu u stvaranju tržišta roba i usluga koja će biti što fleksibilnija tako da će europski potrošači stvarno iskusiti dobrobiti koje donosi uvođenje jedinstvene valute." Citirani dijelovi ključnih dokumenata Unije, koji se odnose na politiku tržišnog natjecanja razvidno ukazuju na to da ova politika čini okosnicu ili ključni element gospodarske politike Unije. Temeljna je zadaća te politike učinkovita alokacija resursa i nesmetan razvoj jedinstvenog tržišta. Međutim, ti ciljevi uključuju i druge kao što su: zaštitu ili čak poticanje razvitka malih i srednjih poduzeća, poticanje tvrtki nositelja tehnološkog napretka, itd. U odnosu na politiku prema spajanjima i preuzimanjima, politika zaštite tržišnog natjecanja EU ih ocjenjuje u ovisnosti o tome stvaraju li ili jačaju vladajući položaj poduzetnika na tržištu. Iz dosadašnje prakse Komisije, razvidno je da zabrana koncent-

racija nije cilj kontrole koncentracija. Umjesto toga Komisija ih nastoji, ako je to moguće, čak i olakšati suradjući i pregovarajući s njihovim sudionicima s ciljem da oni sami izmjene uvjete ugovora odnosno prihvate određene obveze u slučaju kada se radi o koncentracijama kojima se stvara novi ili jača vladajuć položaj na tržištu. Takav pristup Komisije rezultira relativno malim brojem rješenja i odluka kojima se određena spajanja i preuzimanja izričito zabranjuju.

Dakle, može se zaključiti da je postizanje koherencije između politike konkurencije i industrijske politike moguće, barem na razini institucija i ključnih postignuća Europske zajednice.

3.5. Hrvatska - prevaga ciljeva sektorskih politika

Od donošenja prvog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i osnivanja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja 1997. godine, te novog zakona 2003. godine, prema saznanjima autora, u stručnoj javnosti, nije bilo značajnijeg bavljenja problematikom odnosa i koherencije između različitih politika, ponajprije politike privatizacije, industrijske politike ili vanjskotrgovinske politike s politikom zaštite tržišnog natjecanja. Također nije bilo sukoba ciljeva i instrumenata tih politika s politikom zaštite tržišnog natjecanja. Za to postoji nekoliko bitnih razloga, i to:

1) U odnosu na možebitne sukobe ciljeva i interesa politike tržišnog natjecanja i politike privatizacije, odnosno Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995. godine i Zakona o privatizaciji, do sukoba nije dolazilo iz jednostavnog razloga što se proces privatizacije, koji je započeo 1993. godine, odvijao bez ikakvog utjecaja propisa ili tijela nadležnih za zaštitu tržišnog natjecanja. Naime, prvi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja donesen je 1995. godine, a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja osnovana tek 1997. godine, kada je veliki broj hrvatskih tvrtki već uglavnom bio privatiziran. Istodobno, pri izradi toga Zakona prevagnulo je stajalište prema kojem je privatizacija prioritetan cilj, a njezini mogući negativni učinci s aspekta tržišnog natjecanja, niti su ozbiljno razmatrani, a još manje uzimani u obzir, unatoč upozorenjima, istina uglavnom inozemnih stručnjaka, da uspjesi privatizacijskih procesa i reformi u ovom području u velikoj mjeri ovise o istodobnim reformskim zahvatima i na području politike tržišnog natjecanja, u financijskom sektoru, itd., odnosno rastu i razvoju institucija koje provode te politike. U suprotnom, privatizacija i samo formalno provedene deregulacije i liberalizacija ekonomskog sustava u najvećem broju slučajeva dovode do jačanja privatnih monopola koji se još jače opiru konkurenciji i procesima koji vode jačanju tržišnog natjecanja i stvarnoj liberalizaciji, od onih u javnom sektoru. Međutim, o tim upozore-

njima i iskustvima drugih tranzicijskih zemalja nije se raspravljalo prilikom predlaganja i donošenja Zakona već je odlučeno da se pravila tržišnog natjecanja koja donosi taj Zakon neće primjenjivati na spajanja i preuzimanja do kojih dolazi putem privatizacijskih procesa. Naime, člankom 26. Zakona, aktivnost Agencije na ovom području bila je svedena isključivo na "davanje mišljenja bi li prodaja dionica, odnosno udjela određenom kupcu, mogla dovesti do stvaranja koncentracije koja će ograničavajuće utjecati na tržišno natjecanje", i to isključivo po zahtjevu nositelja privatizacijskog procesa (HFP, mirovinski fondovi). U provedbi ove zakonske odredbe izostala je suradnja tijela nadležnih za privatizaciju i Agencije, što zorno pokazuje i podatak da su mišljenja Agencije zatražena samo u nekoliko slučajeva, a ni tada nisu bila uvažena.

2) Industrijska politika u našoj zemlji nije sve do danas artikulirana niti definirana, već se ona provodila i još uvijek provodi (uz određena izuzeća u sektoru turizma, te malog i srednjeg poduzetništva) gotovo isključivo pomaganjem opstanka industrija u teškoćama (metalna, brodogradnja) izravnim državnim intervencijama odnosno financijskim transferima iz državnog proračuna (krediti, državna jamstva, bespovratne pomoći) ili otpisima dugova. Kako se radi o kratkoročnim mjerama, interes za preuzimanja i spajanja u spomenutim industrijama uglavnom je izostao jer njihovi problemi, spomenutim mjerama nisu rješavani na duži rok, već su samo odlagani. Takve tvrtke i nadalje se nalaze u pretežitom državnom vlasništvu i čekaju se "bolja vremena" za njihovu privatizaciju odnosno restrukturiranje, a tek potom privatizaciju, o kojem redosljedu koraka još nema jasnog odgovora. Ostale mjere aktivne industrijske politike koje bi bile usmjerene na stvaranje uvjeta za razvitak ekonomije obujma u nekim industrijskim sektorima, jačanje izvoznih kapaciteta domaće predaivačke politike i sl., a putem kojih bi se poticalo stvaranje "nacionalnih šampiona" ili "pobjednika", uglavnom su izostale, tako da niti nisu mogle doći u sukob s politikom zaštite tržišnog natjecanja. Pritom, također treba imati u vidu da je prvi hrvatski Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja sadržavao odredbe sukladno kojima su koncentracije poduzetnika mogle biti odobrene ako one pridonose "osvajanju međunarodnog tržišta", pa se polazeći od te odredbe Hrvatska pridružila onim zemljama koje su u svojoj politici tržišnog natjecanja ostavljale dovoljno prostora i za promicanje ciljeva industrijske politike.

3) Stvaranje "nacionalnih šampiona", čija se snaga za sada uglavnom ogleda na hrvatskom tržištu započelo je u privatizacijskim procesima, na koje politika tržišnog natjecanja nije imala nikakvog utjecaja,

iz razloga koji su ranije spomenuti. Istodobno, za razliku od svjetske prakse veći dio "nacionalnih šampiona" u Hrvatskoj nastao je unutarstaničnim rastom privatiziranih kompanija, nešto manje kao posljedica novih ulaganja, a tek potom kroz spajanja i preuzimanja, što u Hrvatskoj, a što u regiji.

Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, koji je stupio na snagu 1. listopada 2003. godine, označio je prekretnicu jer se na istovjetan način odnosi prema svim spajanjima i preuzimanjima, dakle koncentracijama poduzetnika, neovisno dolazi li do njih u procesu privatizacije ili u već privatiziranom sektoru gospodarstva.

Polazeći od odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koje Republici Hrvatskoj nalažu da politiku tržišnog natjecanja provodi "na temelju kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članaka 81., 82., 86., i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice" (članak 70. SSP-a), u koncipiranju i izradi novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja vrlo je sužen prostor koji bi omogućavao fleksibilnost odnosno uvođenje kriterija koji bi rezultirali prevagom interesa, primjerice industrijske politike u odnosu na interese politike tržišnog natjecanja, a koje je sadržavao prethodni zakon. Nadalje, zakonodavni okvir politike tržišnog natjecanja zaokružen je donošenjem Zakona o državnim potporama, koji državne potpore, sukladno pravnoj stečevini EU, određuje kao "sve stvarne i potencijalne rashode ili umanjene prihode države, koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastice na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore" (članak 3. Zakona). Stoga, a imajući u vidu i nedavno stečeni status kandidata za članstvo u Uniji, Hrvatska će u narednom razdoblju daleko veću pozornost, nego što je to činila do sada, morati posvećivati politici tržišnog natjecanja, kada se radi o koherenciji između te politike s drugim politikama, osobito industrijskom politikom. Zato se može ustvrditi da se nalazimo pred prekretnicom odnosno neizbježnim promjenama u određivanju odnosa i prioriteta između tih dviju politika, posebno u slučaju spašavanja industrija "u zalazu" i potpora koje se još uvijek izdašno daju tim industrijama. Naime, mada formalno nema dokumenata kojima bi bila utvrđena hrvatska industrijska politika, ona ipak postoji, a u njenom su središnjem mjestu mjere državnog intervencionizma usmjerene na brodogradnju, metalnu industriju i niz drugih poduzetnika, čiji se opstanak teško može zamisliti bez tog intervencionizma ili odlučnog zaokreta koji bi rezultirao konačnim restrukturiranjem spomenutih industrijskih sektora i njihovim osposobljavanjem za tržišnu utakmicu te ih na taj učinio primamljivim i

za potencijalna preuzimanja, bilo od domaćih, bilo od stranih ulagača.

4) Način na koji je danas, sukladno važećim propisima, uređeno područje zaštite tržišnog natjecanja u našoj zemlji ne jamči učinkovitost provedbe te politike, već i nadalje u vrlo važnim industrijskim sektorima promovira ciljeve i interese sektorskih politika u odnosu na ciljeve politike tržišnog natjecanja. Naime, pored Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, tržišno natjecanje na pojedinim tržištima (bankarstvo, telekomunikacije, energetika) je u cijelosti ili djelomično uređeno posebnim zakonima i povjereno sektorskim regulatorima. No, kako ti propisi ne uređuju sveobuhvatno tržišno natjecanje, a niti većina tijela zaduženih za njihovu provedbu nije specijalizirana i osposobljena za područje tržišnog natjecanja, razvidno je da su prioriteta i nadalje dati sektorskim politikama sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze na razvitak tržišnog natjecanja u našoj zemlji i osobito na interese potrošača.

4. JE LI POSTIZANJE RAVNOTEŽE MOGUĆE

Rasprave o "nacionalnim šampionima" i danas su vrlo aktualne, osobito među zemljama u razvoju, a posredno preko interesa tih zemalja, sve više i u međunarodnim institucijama (WTO, OECD). Razlog za to nalazi se u "kritičnoj masi" argumenata da je nastanak i razvitak velikih vodećih industrijskih tvrtki nužnost za postizanje ekonomije obujma, poticanje međunarodne konkurentnosti i promocije - unaprjeđivanja R&D, što su temeljni preduvjet za postizanje uspjeha ali i za opstanak na globalnom tržištu.

Pritom, još uvijek nije dokazano da se samo ulaskom u zajedničke aranžmane kao što su spajanja, izvozna sposobnost sudionika tih spajanja povećava. Isto tako, veličina tvrtke nije nužno i uvjet za povećanje njene konkurentne sposobnosti na svjetskom tržištu. Također, nedvojbeno je da postojanje konkurencije na domaćem tržištu, zasigurno potiče rast domicilnog gospodarstva i donosi dobrobit potrošačima, u daleko većoj mjeri nego što čini dominacija jedne kompanije, koliko god ona imala značajke "nacionalnog šampiona", te doprinosi povećanju konkurentnosti i na međunarodnom planu.

Naime, kada se potiču spajanja ili preuzimanja, sklapanje kartelnih sporazuma ili omogućavanja nacionalnim monopolima ponašanja koja su suprotna pravilima tržišnog natjecanja a s ciljem, primjerice, povećanja izvoza, postoji realna opasnost rasta cijena na domaćem tržištu dok se ne dostigne uvozni paritet (ako su prije toga cijene ispod razine uvoznih cijena ili su uvozna ograničenja i prepreke pristupu tržištu takva da onemogućavaju uvoz), a izvozne cijene formiraju se na nižoj razini. Posljedično, tvrtka (ili kartel) koja ima dominantnu poziciju na domaćem

tržištu u pravilu koristi svoju tržišnu snagu s ciljem kompenzacije gubitaka ili smanjene dobiti radi nižih izvoznih cijena. U tom slučaju domaći potrošači prisiljeni su platiti više cijene za isti proizvod ili uslugu nego što bi to bilo u slučaju postojanja konkurencije na domaćem tržištu.

Nadalje, unatoč i pozitivnim učincima i opravdanom poticanju "nacionalnih šampiona", ipak ne treba zanemariti i posljedice koje iz toga mogu proizaći za tržišno natjecanje u cjelini, a odnose se na odvratanje ulaska novih konkurenata na određeno tržište, bilo da se radi o potpuno novim tvrtkama ili već postojećim. Polazeći od temeljnog tržišnog motiva - maksimiranja dobiti, za očekivati je da će "nacionalni šampioni" vrlo vjerojatno koristiti svoju dominaciju ili snagu na račun potrošača i drugih poduzetnika - sudionika tržišne utakmice, te da će se na sve načine opirati ulasku novih konkurenata, bez obzira radi li se o stranim ili domaćim. Prepreke pristupu tržištu koje oni mogu postaviti u najvećem broju slučajeva nepremostive su, posebno malim i srednjim poduzetnicima, pa kao posljedicu mogu imati gušenje poduzetničkog duha i inicijative. Nadalje, tvrtke koje se nalaze u vladajućem položaju na nacionalnom tržištu često svoj uspjeh zahvaljuju zatvorenosti tržišta, držeći uvoz pod kontrolom, primjerice, kontrolom distributivnih kanala putem strukture vertikalnih ugovora, ili koristeći svoju snagu kao isključivi ponuđač određenog proizvoda ili usluge, ne dopuštajući nezavisnim distributerima kupnju proizvoda iz uvoza, itd. I dok takva tržišna situacija najviše pogađa potrošače zemlje u kojoj je "šampion" domiciliran, ona također ugrožava trgovinske tijekove i može biti uzrokom trgovinskih sporova među pojedinim zemljama.

Treba međutim, prihvatiti i činjenicu da praksa nekih zemalja pokazuje da stvaranje i poticanje rasta "nacionalnih šampiona" može, uz ostale instrumente gospodarske politike, polučiti i dobre rezultate (Japan). Naime, bez obzira na negativne posljedice koje taj pristup predstavlja za potrošače i tržišno natjecanje u cjelini, razlozi u prilog prevage ciljeva industrijske politike u odnosu na politiku konkurencije u mnogim zemljama su u određenim fazama gospodarskog razvitka i u ovisnosti od konjunkturalnih kretanja na tržištima tih zemalja i šire, imali središnje mjesto u vođenju gospodarske politike. Zaključno, politika tržišnog natjecanja, kao niti druge, sektorske politike, ne postoji izolirano, u vakuumu i nije samoj sebi svrha i cilj. Iz toga je razloga njena interakcija s drugim politikama neizbježna. Pritom, na pitanje kako postići ravnotežu tako da realizacija ciljeva razvitka nacionalnog gospodarstva ne bude provedena u korist određenih interesnih grupa i odabira pog-

rešnih "pobjednika", a na štetu potrošača i razvitka drugih industrija, nema jednoznačnog niti univerzalno prihvaćenog odgovora. Međutim, praksa najvećeg dijela najrazvijenijih zemalja, a sve više i zemalja u tranziciji pokazuje da bez uvažavanja ciljeva i učinkovite provedbe politike zaštite tržišnog natjecanja nije moguće ostvariti održivi rast i razvoj.

Literatura:

1. CUTS, Briefing Paper No 8/2003.
2. Symposium Creating Competition Policy for Transition Economies - Getting started: Creating New Competition Policy Institutions in Transition Economies William E. Kovacic EC Competition Law, Alison Jones and Brenda Sufrin Oxford 2001.



OLGICA SPEVEC DIPL. EK., Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb